

SAHARA ESPAÑOL: UNA DESCOLONIZACION CONTROVERTIDA

I. DEL «DERECHO A COLONIZAR» AL «DEBER DE DESCOLONIZAR»

La descolonización no es sólo «un viento de la Historia»; para las potencias que aún conservan dependencias coloniales, descolonizar es una obligación jurídica. Este deber de descolonizar supone un giro completo de los principios jurídicos y políticos que imperaban en la materia hace menos de un siglo.

Cuando en 1885 las potencias europeas consagran jurídicamente el reparto del continente africano que ya existía de hecho entre ellas en la Conferencia de Berlín, el «derecho a colonizar» estaba abierto a todo Estado con capacidad material para ejercerlo. Los únicos problemas que la colonización planteaba en esa fecha eran aquellos que la concurrencia de varias potencias colonizadoras sobre un mismo territorio pudiesen originar, o sea, los que originaba la oponibilidad de los títulos esgrimidos por una potencia, como acreditativos de su dominio sobre un determinado territorio, frente a los invocados por otras—teorías del descubrimiento, de la ocupación efectiva, obligación del Estado que adquiere un determinado territorio de comunicarlo a los demás Estados de manera fehaciente, etc.—, y éstos son los únicos problemas sobre los que trató la Conferencia; una propuesta del representante norteamericano—que asistía como observador— según la cual la Conferencia manifestaría su intención de respetar los derechos de las tribus independientes, no fue siquiera sometida a votación. Para la «civilizada Europa», los «pueblos bárbaros»—todos aquéllos de civilización distinta a la suya—carecían, entre otros muchos, del derecho de ser válidos propietarios de los territorios que habitaban; estos territorios eran considerados *res nullius* hasta que un Estado «civilizado» los englobaba en sus dominios.

La situación continúa invariable hasta la I Guerra Mundial; en ella se dan una serie de circunstancias que hacen que el edificio colonial comience, si bien de forma poco perceptible, a resquebrajarse: 1) algunos

contingentes procedentes de las colonias luchan junto a los contingentes de tropas metropolitanas; 2) los pueblos de Oriente Medio sometidos al Sultano de Constantinopla prestan su apoyo a los aliados con la esperanza de emanciparse de él y no precisamente para obtener con su lucha un mero cambio de dueño; 3) un país, antigua colonia él mismo, los Estados Unidos, al que el sistema colonial de las potencias europeas viene molestando desde hace tiempo como un incómodo corsé para su expansión económica y contra el que ya ha medido, con éxito, sus armas, ha intervenido en la guerra de forma decisiva para el triunfo de las armas aliadas sobre las de los imperios centrales, y 4) en la Rusia zarista ha triunfado la Revolución y el nuevo orden que ella instaura es un enemigo radical, tanto por motivos ideológicos como políticos, del régimen colonial de las potencias europeas, las cuales, por otra parte, han salido muy quebrantadas de la contienda. Como consecuencia de ello nos encontramos, al terminar la guerra, con dos hechos que indican un debilitamiento de los principios que han gobernado la vida de la sociedad internacional hasta 1914, y que afectarán, en distinto grado y de distinta forma, al régimen colonial. Nos referimos al principio de la libre determinación de los pueblos, que salta a la vida política internacional de la mano del presidente Wilson, y al hecho de la no anexión de las colonias de los Estados vencidos por los vencedores.

En lo que se refiere al principio de libre determinación de los pueblos, la guerra ha desmoronado tres grandes imperios: el austro-húngaro, el de los zares y el otomano; con ello las aspiraciones, más o menos viejas, de muchos pueblos de Europa de configurarse como naciones independientes tienen una buena ocasión para hacerse efectivas; pensando en tales aspiraciones y en la reestructuración del mapa de Europa de acuerdo con ellas, formula Wilson su declaración de que cada pueblo tiene el derecho a escoger la soberanía bajo la que desea vivir. Ciertamente que en el pensamiento del presidente norteamericano el principio de autodeterminación no tiene un carácter absoluto: ni se piensa en los pueblos de las colonias al formularlo ni, aplicado a los pueblos de Europa, tiene otro valor que el de un principio político más a tener en cuenta en el momento de resolver determinados conflictos internacionales de la forma más conveniente para la paz. En el período comprendido entre las dos guerras la autodeterminación sólo fue invocada en supuestos europeos y, como en el caso de las islas Aaland, en el de Carelia Oriental o Armenia, sin éxito. No obstante, la evolución que andando el tiempo tendrá este principio, que hace de él el motor de la

descolonización, justifica que consideremos su aparición en el ámbito internacional como un hito en el proceso de desmoronamiento del régimen colonial.

En cuanto a las colonias alemanas y a los territorios desglosados del imperio otomano, las potencias europeas aliadas proyectaban, en los tratados secretos concluidos entre ellas durante la contienda, anexionarlos a sus posesiones de ultramar; no obstante, al término de la guerra, tal pretensión se hace insostenible en los tratados de paz por la total oposición a ella del presidente Wilson. Para estos territorios se crea un régimen de administración internacionalizada: el Régimen de Mandatos, que configurará el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

Según dicho artículo, el Régimen de Mandatos se aplicaba a:

«... las colonias y territorios que, a consecuencia de la guerra, hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban anteriormente y que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno».

Su fin era precisamente el conseguir:

«El bienestar y el desenvolvimiento de estos pueblos»,

lo cual constituía una «misión sagrada de civilización» que se encomendaba a ciertos Estados (potencias mandatarias), que ejercerían su administración en nombre de la sociedad a la que rendirían cuenta de ella anualmente.

Para el resto de las colonias, es decir, aquellas que pertenecían a las potencias vencedoras, la aparición del Pacto es un hecho indiferente: su situación no experimenta ningún tipo de modificación en él; el único compromiso asumido por los miembros de la Sociedad en beneficio de sus habitantes era el que se contenía en el artículo 23, *b*), del Pacto, por el que se comprometían a:

«... asegurar un trato equitativo de las poblaciones indígenas en los territorios sometidos a su administración».

Con un contenido tan vago, y falto de todo mecanismo de control que garantizase o, cuando menos, comprobase en alguna medida su cumplimiento, tal compromiso no podía resultar más que por completo inoperante.

Así, pues, entre las colonias de los vencidos y las de los vencedores el Pacto establece una radical diferencia, tanto en lo que refiere al régimen de administración como en lo que respecta a los principios que deben inspirarla: las colonias de los vencedores se encuentran colocadas bajo la plena soberanía del Estado al que pertenezcan, y todo lo referente a su administración, incluidos los principios que habrían de regirla, constituye un asunto interno de este Estado—con la pequeñísima limitación que a ello podía suponer el compromiso asumido en el artículo 23, *b*)—; las colonias de los vencidos, en cambio, se colocan—cualquiera que fuese el tipo de mandato, A, B o C, a que cada una se sometiese—bajo un régimen de administración internacional, y el Estado que directamente la lleva a cabo lo hace únicamente en nombre de la Sociedad, ante la que tiene que rendir cuentas. El principio básico que sirve de guía a tal administración es el bienestar y el desarrollo de los pueblos de estos territorios, misión sagrada de civilización que constituye la justificación moral y jurídica del régimen de mandatos—no su explicación política—, y que tiene como meta, lógicamente deducida de los términos del artículo 22, poner a estos pueblos en las condiciones requeridas para gobernarse por sí mismos.

No obstante, a pesar de todas estas limitaciones y discriminaciones, el Pacto muestra la primera claudicación del régimen colonial. El régimen de mandatos significa que en la conciencia moral y jurídica, y en las condiciones políticas de la sociedad internacional de 1918, la colonización es aún sostenible, pero no desarrollable; continúa estando legitimada para permanecer, pero no para incrementarse. El Pacto no desmantela el régimen colonial, pero por primera vez se pone a éste un freno a partir del cual no dará—a pesar de la trasnochada aventura africana de la Italia fascista—un paso hacia delante.

Durante la vida de la Sociedad de Naciones no faltaron intentos de extender los principios que inspiraron el régimen de mandatos a todos los territorios coloniales, pero tales intentos chocaron con la cerrada oposición de las potencias con dependencias ultramarinas, y fueron debido a ella totalmente irrealizables. Sin embargo, la actitud de las potencias coloniales no pudo impedir que los factores que impulsaban el desmoronamiento del régimen colonial se incrementasen paulatinamente en esta época—comenzando por la impugnación del mismo en los pueblos coloniales—, ni que se desencadenaran de forma decisiva con la II Guerra Mundial.

Durante la II Guerra Mundial la participación en la lucha de contin-

gentes de tropas de las colonias junto a las tropas metropolitanas es muy intensa. Salvo raras excepciones—verbigracia, Indonesia—, las colonias no aprovechan la difícil situación por la que pasan sus respectivas metrópolis para lanzar la ofensiva en pro de su independencia; por el contrario, se unen a ellas en el combate contra la ideología totalitaria y de supremacía racial que simboliza el Eje; lógicamente, el día de la victoria sobre él no se podía esperar que quienes habían luchado contra esa ideología combatiendo a los Estados que la representaban la admitiesen con más facilidad si la encarnaban sus respectivas metrópolis y admitiesen humildemente que éstas continuase rigiendo sus destinos. Por otra parte, las metrópolis habían tratado de garantizarse la lealtad de sus colonias durante la contienda, alimentando en ellas la esperanza de una revisión—cuando menos—del régimen colonial el día del triunfo.

También es preciso recordar, entre esos factores que impulsan el desmoronamiento del régimen colonial, la forma en que afectó la guerra a la distribución del poder en la sociedad internacional. Si de la Gran Guerra las potencias coloniales habían salido quebrantadas, el descalabro que sufren con la II Guerra Mundial es definitivo: después de ésta sólo habrá dos «grandes», los Estados Unidos y la Unión Soviética, y ambos son, por motivos distintos y comúnmente por constituir un obstáculo a sus propios imperialismos, enemigos del régimen colonial.

Tampoco es posible olvidar, al enumerar los factores antedichos, el auge que los ideales democráticos cobran con la guerra. Si en el período comprendido entre las dos conflagraciones mundiales las grandes convulsiones económicas y sociales del mundo favorecen el desarrollo de ideologías totalitarias; cuando la convivencia entre países organizados, más o menos de acuerdo con aquellos ideales, y los países que encarnan los totalitarismos se hace insostenible y el conflicto estalla, cada una de las partes en él exaltará las diferencias que la separan de la otra para justificar la falta de entendimiento con ella. Los ideales de libertad e igualdad de los seres humanos, invocados como justificación moral de una lucha espantosa, no podían hacer más que afirmarse en las palabras y en el espíritu de quienes tenían que sostenerla y sufrirla con un vigor mayor que nunca.

Todo ello explica que en 1945 la cuestión colonial no pudiese ser abordada por los Estados que crean la Organización de las Naciones Unidas, de igual manera que la habían abordado en 1918 los Estados que dieron

vida a la Sociedad de Naciones, y, en consecuencia, dicha cuestión no fuese tratada por la Carta de forma similar a como lo había hecho el Pacto.

Ya en 1941, siendo aún neutrales los Estados Unidos, reunidos en un punto del Atlántico, W. Churchill y F. Roosevelt ofrecen al mundo su programa político: la Carta del Atlántico; en ella Gran Bretaña y los Estados Unidos renuncian a todo engrandecimiento territorial, y en los puntos 2 y 3 de la misma proclaman que todos los cambios territoriales se efectuarán de acuerdo con los deseos libremente expresados de las poblaciones afectadas y que se respetará el derecho de todos los pueblos a elegir su forma de gobierno libremente. Estos postulados son reafirmados en 1942 en el preámbulo de la Declaración conjunta de las Naciones Unidas. Aunque en ninguno de los dos textos antedichos se hacía mención expresa a las colonias, ambos constituyeron una esperanza para todos los pueblos sometidos.

En el texto surgido de la Conferencia de Dumbarton Oaks—base sobre la que debería construirse la futura organización internacional—, debido a que la cuestión colonial era un punto de fricción entre los aliados, no se hace alusión a ella. No obstante, este tema habría de ser necesariamente abordado en la Conferencia de San Francisco, puesto que había que dar solución a un problema ineludible: el destino de los Mandatos de la Sociedad de Naciones tras la desaparición de ésta, cuestión sobre la que en la Conferencia de Yalta se había llegado a un acuerdo de principio respecto del establecimiento para ellos de un régimen de fideicomisos.

En San Francisco, las potencias coloniales están en franca minoría, factor de gran importancia cuando los Estados que toman parte en la Conferencia, con el fin de dar vida a una organización internacional, van a basar el funcionamiento de ésta en el sistema de las mayorías; debido a ello, la Organización que nace en San Francisco se sumará a la lista de factores que actúan en pro del total desmantelamiento del régimen colonial.

¿Cómo enfoca el texto constitucional de esa organización la cuestión de las colonias? La Carta de las Naciones Unidas dedica a estos territorios tres de sus capítulos. Dos de ellos, los capítulos XII y XIII, crean y estructuran, a cargo de la Organización y para determinados territorios, el Régimen Internacional de Administración Fiduciaria y el órgano de la ONU, que, bajo la autoridad de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, estará especialmente encargado de él: el Consejo de Administración Fiduciaria, órgano principal no autónomo de las Naciones Unidas. Este régimen

se aplicaría, en principio, a los siguientes territorios: 1) antiguos Mandatos de la Sociedad de la Naciones; 2) los que, a consecuencia de la guerra, fuesen segregados de los Estados enemigos, y 3) aquellos otros que voluntariamente fuesen colocados bajo él por los Estados responsables de su administración (art. 77, punto 1, de la Carta).

El otro capítulo que la Carta dedica al problema colonial, el capítulo XI, se refiere a todos los territorios coloniales (denominados, por diversas razones, como «territorios no autónomos»). En él los Estados miembros de las Naciones Unidas que tienen, o puedan asumir, la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen los principios que han de inspirar dicha administración y se obligan a seguirlos en ella, y la someten además a un control por parte de la Organización, al aceptar la obligación de transmitir al secretario general regularmente informes sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los que sean, respectivamente, responsables; control mínimo si se quiere, pero control al fin, que mostrará, años después, hasta qué punto era posible incrementarlo.

Los principios que, según el capítulo XI, han de regir la administración de todos los territorios no autónomos son los siguientes: primero, esta administración ha de realizarse poniendo el interés de los habitantes de estos territorios por encima de todo y promoviendo, como un encargo sagrado, su bienestar; segundo, tal administración habrá de asegurar, con el debido respeto a la cultura de los respectivos pueblos, su adelanto económico, social, educativo y político, constituyendo las pautas de este adelanto político: el desarrollo del gobierno propio, tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de estos pueblos y ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas; por último, dicha administración habrá de asegurar a estos pueblos su justo trato y la protección contra todo abuso (artículo 73 de la Carta).

Estos principios son prácticamente los mismos que el artículo 76 de la Carta formula para regir la administración de aquellos territorios que se sometan al régimen de administración fiduciaria. A diferencia del Pacto, la discriminación entre colonias de los vencidos y colonias de los vencedores que recoge la Carta, afecta sólo al régimen de administración al que van a quedar sometidas unas y otras, pero no a los principios que han de inspirarlo, que son los mismos con independencia de a quien corresponda la responsabilidad de dicha administración.

El estudio atento de estos capítulos muestra que la Carta de las Naciones Unidas —que los Estados miembros se han comprometido a cumplir y respetar al formar parte de la Organización— enfoca el fenómeno colonial como una situación real pero transitoria, o sea, a la que tiene que recoger, pero no para «consagrarla», sino para transformarla, enunciando una serie de principios que habrán de regir toda la administración colonial, y cuyo cumplimiento —que se impone a las metrópolis por una obligación de rango internacional— tiene como resultado sacar a los pueblos de las colonias del estado de subordinación en que la colonización los había colocado.

Además de los artículos que hacen referencia expresa a los pueblos de las colonias, la Carta proclama, en sus artículos 1.º, párrafo 2, y 55, al principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos como la base de todas las relaciones de amistad entre las naciones cuyo fomento constituye el segundo de los propósitos de las Naciones Unidas.

En contra de los deseos de las potencias coloniales, que no habían visto precisamente con alegría la inclusión en la Carta de disposiciones expresas sobre estos territorios, y que tras ella hubieran deseado verlas convertirse en letra muerta, la Organización no ha dejado, en sus veintinueve años de vida, de ocuparse de los pueblos de las colonias, de declarar sus derechos y de reafirmar, cada vez de forma más concreta y vigorosa, las obligaciones que respecto de ellos tienen las potencias miembros de la ONU que los administran. Para hacer esto, la Organización ha dado el máximo juego posible a las disposiciones de la Carta, tanto a las que hacen referencia expresa a estos pueblos como a aquellas que, aun sin mencionarlos expresamente, les son igualmente aplicables, fijando cuál es el significado concreto que tales disposiciones tienen para los pueblos de los territorios coloniales.

Entre las disposiciones de la Carta que no hacen referencia expresa a los pueblos de los territorios coloniales está ese principio básico al que nos hemos referido: el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos. No obstante, la universalidad de los términos con que la Carta lo proclama —como un derecho de todos los pueblos— permitió a la Asamblea General declararlo abiertamente como un derecho de los pueblos coloniales en su resolución 1514 (XV), «Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales». Esta Declaración, adoptada por la Asamblea General, sin un solo voto en contra, el 14 de diciembre de 1960, que España se abstuvo de votar en esa fecha, pero que posteriormente ha reconocido e invocado, puede considerarse una interpre-

ración auténtica de la Carta y ha sido considerada por el Tribunal Internacional de Justicia, en su dictamen de 21 de junio de 1971 sobre las «Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la presencia continua de Africa del Sur en Namibia (Sudoeste africano), no obstante la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad», como una evolución del Derecho internacional en esta materia. En ella, la Asamblea:

«... teniendo presente que los pueblos del mundo han proclamado en la Carta de las Naciones Unidas que están resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas y a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad»,

y siendo consciente asimismo de:

«... la necesidad de crear condiciones de estabilidad y bienestar y relaciones pacíficas y amistosas basadas en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades»,

«Proclama solemnemente la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones;

Y a dicho efecto

Declara que:

1. La sujeción de los pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales.

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

3. La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia.

5. En los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas.»

Con esta Declaración el sistema colonial ha sido puesto «fuera de la ley» abiertamente, y la descolonización se convierte en una exigencia del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos que constituye un pilar básico de la Carta y del Derecho internacional actual. Desde ella, el principio de libre determinación ha sido, para las Naciones Unidas, el criterio fundamental a tener en cuenta para poner fin a los supuestos coloniales, y significa para los pueblos de las colonias, especialmente para la población autóctona de las mismas, la posibilidad de escoger básicamente entre estas tres alternativas: 1) constituirse en Estado independiente y soberano; 2) asociarse a un Estado independiente y soberano, y 3) integrarse en un Estado independiente y soberano [R/1541 (XV) de la Asamblea General].

Estos principios han sido recogidos en la R/2625 (XXV), «Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

II. EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS DE LAS COLONIAS Y EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD TERRITORIAL DE LOS ESTADOS

Ahora bien, en aquellos casos en que el territorio colonial en cuestión constituye parte integrante del territorio de un Estado, el derecho de libre determinación de la población de ese territorio cede ante el derecho de este Estado a recuperar su integridad territorial. El principio de libre deter-

minación no podrá invocarse en tales supuestos para legitimar de cara al futuro el hecho que la colonización originó en el pasado: el quebrantamiento de la unidad nacional y de la integridad territorial de un determinado país; en estos casos, la descolonización no puede significar otra cosa que la restitución de su unidad nacional y de su integridad territorial al país que la vio quebrantada. De acuerdo con esto, la propia «Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales» señala, en su párrafo 6, que todo intento:

«...encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas».

¿Es suficiente entonces que un Estado reclame una determinada colonia como parte integrante de su territorio nacional para que la Organización no reconozca al pueblo que la habita el derecho a la libre determinación en el sentido marcado por la R/1541 (XV) de la Asamblea General? Desde luego que no; la reclamación habrá de evidenciar ante el órgano de la ONU en qué se formula lo fundado de lo que reivindica, o sea, que la colonia en cuestión forma parte integrante del territorio del Estado que la reclama, y, para ello, ni la contigüidad geográfica, ni la homogeneidad étnica y cultural, ni siquiera los títulos históricos, son, independientemente y por sí solos, títulos suficientes, pues aunque todos, o algunos de ellos, se darán en el caso en que la Organización juzgue fundada la reivindicación del Estado, no condicionan, de forma necesaria, el juicio de la Organización; si la reclamación estatal no logra el grado de evidencia requerido a los ojos de la Organización para reconocerla, ésta declarará el derecho del pueblo de la colonia a la libre determinación.

Ese nivel de evidencia lo alcanzó, por ejemplo, la reivindicación española sobre Gibraltar, y, consecuentemente, la ONU reafirmó que la descolonización de este territorio debía llevarse a cabo mediante negociaciones del Reino Unido con España, y no a través de la consulta a la población del territorio—población no autóctona, por lo demás—, por lo que consideró contrario a lo solicitado por ella a la potencia administradora—que acelerase la descolonización de Gibraltar—el referéndum organizado por ésta para consultar los deseos de los habitantes del territorio en orden a la determinación de su futuro político, y recordó a Gran Bretaña el párrafo 6

de la resolución 1514 (XV), «Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales» [resolución 2353 (XXIII) de la Asamblea General sobre Gibraltar].

Por el contrario, las reivindicaciones marroquí y mauritana sobre el Sahara español—reivindicaciones que, por otra parte, no se formulan hasta que en este territorio se descubren grandes riquezas minerales (hierro y, sobre todo, fosfatos)—no han tenido base suficiente, a juicio de la Organización, para denegar o limitar al pueblo saharauí su derecho a la autodeterminación, y así, a pesar de tales reivindicaciones, la Asamblea, en sus resoluciones sobre el territorio, ha proclamado el derecho a la autodeterminación del pueblo del Sahara y afirmado, hasta la resolución 3162 (XXVIII), adoptada en 1973, que es a este pueblo a quien corresponde decidir el futuro destino político del Sahara español, a través de la celebración de un referéndum totalmente libre—para verificar que esto sea así, la Asamblea ha solicitado la participación de la ONU en la preparación y celebración del mismo—, en el que participen sólo los saharauis y todos los saharauis (por lo que la Asamblea insta a España a que permita el regreso al territorio de todos los exiliados y que sólo tome parte en el referéndum la población autóctona). Hasta la R/3162 (XXVIII) citada, la Asamblea ha recomendado a España que haga consultas a Marruecos y Mauritania, pero únicamente para determinar las modalidades del referéndum—y, aun esto, en la medida en que la población del territorio desease tal cosa—, no para sustituir o limitar la libre decisión de los saharauis sobre su destino político.

III. OPCIONES QUE EL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN ABRE AL PUEBLO SAHARAUI

Así, pues, de acuerdo con las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas hasta la R/3162 (XXVIII), el pueblo saharauí, dado que tiene plenamente derecho a la libre determinación, puede optar libremente entre la posibilidad de constituirse en Estado independiente y soberano, la posibilidad de asociarse a un Estado independiente y soberano o la de integrarse en un Estado independiente y soberano. En los dos últimos supuestos, pensando hipotéticamente que los saharauis optasen por alguno de ellos, serían los deseos del pueblo saharauí los que determinarían también el Estado al que asociarse o integrarse, que puede ser Marruecos o cualquier otro.

Además de libremente decididos por el pueblo que se integra o asocia, para que la Organización estime que la asociación o la integración han puesto fin a la etapa colonial, deben cumplir los requisitos establecidos en la R/1541 (XV) de la Asamblea General. Según esta resolución, la asociación:

«Principio VII

a) ... debe ser el resultado de la libre y voluntaria elección de los pueblos del territorio interesado, expresada con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos. En esta asociación se deben respetar la individualidad y las características culturales del territorio y de sus pueblos, y reservar a los pueblos del territorio que se asocian a un Estado independiente la libertad de modificar el estatuto de ese territorio mediante la expresión de su voluntad por medios democráticos y con arreglo a los procedimientos constitucionales.

b) El territorio que se asocia debe tener derecho a determinar su constitución interna, sin ninguna injerencia exterior, de conformidad con los debidos procedimientos constitucionales y los deseos libremente expresados de su pueblo. Este derecho no excluirá la posibilidad de celebrar las consultas que sean apropiadas o necesarias con arreglo a las condiciones de la libre asociación que se haya concertado.»

Para la integración de esta misma resolución establece que:

«Principio VIII

... debe fundarse en el principio de completa igualdad entre los pueblos del territorio que hasta ese momento ha sido no autónomo y los del país independiente al cual se integra. Los pueblos de los dos territorios deben tener, sin distinción ni discriminación alguna, la misma condición y los mismos derechos de ciudadanía, así como las mismas garantías en lo que se refiere a sus derechos y libertades fundamentales; ambos deben tener los mismos derechos y las mismas posibilidades de representación y participación en los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales del gobierno, en todos sus grados.

Principio IX

La integración debe producirse en las condiciones siguientes:

a) El territorio que se integra debe haber alcanzado un estado avanzado de autonomía y poseer instituciones políticas libres, de modo que sus pueblos estén en condiciones de decidir de forma responsable, con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos.

b) La integración debe ser el resultado de los deseos libremente expresados de los pueblos del territorio, plenamente enterados del cambio de su estatuto, con conocimiento de causa y por procedimientos democráticos, aplicados imparcialmente y fundados en el sufragio universal de los adultos. Las Naciones Unidas podrán, cuando lo juzguen necesario, vigilar esos procedimientos.»

IV. LA CUESTIÓN DEL SAHARA ESPAÑOL, ANTE EL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA

España, como potencia administradora del territorio, ha manifestado su intención de permitir al pueblo saharauí el ejercicio de su derecho a la libre determinación, siguiendo para ello las directrices dadas por las Naciones Unidas; en la medida en que cumplierse esta promesa, su actuación estaría legitimada por la Organización, y la decisión que el pueblo saharauí pudiese tomar en un referéndum celebrado con las condiciones anteriormente dichas determinaría el destino político futuro del Sahara de forma incuestionable.

En vista de ello, Marruecos, cuya reivindicación no ha encontrado eco en la Asamblea General y que sospecha, bastante fundadamente, que al menos, hoy por hoy, la decisión que tomasen los saharauís no sería precisamente favorable a sus pretensiones, propuso llevar el asunto ante el Tribunal Internacional de Justicia.

Como es sabido, un asunto sólo puede llegar ante el Tribunal Internacional de Justicia a través de una de estas vías: 1) Por la vía contenciosa: cuando los Estados partes en la controversia han aceptado la jurisdicción del Tribunal para dicha controversia o, previamente a ésta, la han aceptado de forma general para cualquier controversia que entre ellos pudiera surgir (arts. 36 y 37 del estatuto del TIJ). El asunto del Sahara no podía llegar al Tribunal por esta vía, dado que, hasta el momento en que estas líneas se escriben,

España y Marruecos no están colocados en ninguno de los supuestos que darían al Tribunal competencia para conocer de la controversia que los enfrenta. 2) La otra vía por la que un determinado asunto puede llegar al TIJ es la consultiva: cuando la Asamblea General, el Consejo de Seguridad u otros órganos de las Naciones Unidas autorizados para ello por la Asamblea solicitan al Tribunal que aclare algún punto controvertido de Derecho que existe en el asunto concreto con el que esos órganos se enfrentan (arts. 96 de la Carta y 65 del Estatuto). A diferencia de la sentencia que pudiera dar el Tribunal en la vía contenciosa, que será siempre obligatoria para las partes y cuyo incumplimiento por una de ellas puede dar lugar incluso a la intervención del Consejo de Seguridad (arts. 94 de la Carta y 59 del Estatuto), el dictamen que dé el Tribunal en el ejercicio de su función consultiva no es obligatorio para el órgano que lo ha solicitado, y menòs aún para los Estados interesados en el asunto que llega al Tribunal a través de este procedimiento; sin embargo, la opinión del Tribunal tendrá siempre la fuerza moral que supone que el supremo órgano judicial de la comunidad internacional dictamine, en un determinado asunto, de qué parte está el Derecho.

A través de esta última vía es como ha llegado ante el Tribunal Internacional de Justicia el caso del Sahara español. Por su resolución 3292 (XXIX), la Asamblea General decidió formular al Tribunal las siguientes cuestiones:

I. El Sahara Occidental (Río de Oro y Seguía el Hamra), ¿era en el momento de la colonización española un territorio sin dueño (*terra nullius*)? Si la respuesta es negativa,

II. ¿Cuáles eran los lazos jurídicos de este territorio con el Reino de Marruecos y con el conjunto mauritano?

En consecuencia con esta decisión, la Asamblea ha solicitado de España que aplace el referéndum que había previsto organizar en el Sahara hasta tanto la Asamblea no se pronuncie sobre la política a seguir en el proceso de descolonización del Sahara, conforme a la R/1514 (XV), a la luz de la opinión consultiva dada por el TIJ. También invita a todos los Estados a respetar sus resoluciones relativas a las actividades de los intereses extranjeros, económicos y financieros, en el territorio y a abstenerse de contribuir, por inversiones o por una política de inmigración, al mantenimiento de una situación colonial en el territorio.

V. CONCLUSIONES

Aunque cualquier conclusión sobre la forma en que debe llevarse a cabo la descolonización del Sahara Occidental—bien por la plena aplicación del principio de la libre determinación de los pueblos, bien haciendo prevalecer el principio de la integridad territorial de los Estados si se reconoce como fundada la reivindicación de alguno de los Estados que lo reclaman—debe aplazarse hasta el momento en que el Tribunal emita su opinión consultiva, no nos parece adecuado terminar este artículo sin precisar algunos datos que inciden en la cuestión que se ha sometido al Tribunal, sin pretender con ello avanzar ningún pronóstico respecto del dictamen que éste puede dar en su día.

Aunque España consideró al Sahara Occidental bajo su soberanía desde mucho antes, la ocupación española comienza a ser efectiva en él a partir de los comienzos del siglo XIX. De los Estados que hoy lo reivindican sólo el Sultanato de Marruecos existía como entidad independiente, pero, por los datos que a continuación señalamos, parece ser que esta zona estaba fuera de la autoridad del sultán.

En 1764, un aventurero escocés llamado George Glass, intentó establecer una factoría en el territorio con intención de desarrollar un activo comercio en el litoral; fundaba su pretensión en el hecho de que el territorio escogido para llevarla a cabo no estaba bajo la autoridad del sultán marroquí, y, evidentemente, no fue con la oposición de éste con la que tropezó a la hora de llevarla a cabo, sino con la de España, que, considerándose potencia soberana en esa zona, se lo impidió, y lo encarceló durante un año en Santa Cruz de Tenerife.

Importancia mucho mayor que este incidente, para determinar la dependencia del Sahara en el momento de la colonización española, tienen los Tratados hispano-marroquíes de 1767 y 1799. En el artículo 18 del Tratado hispano-marroquí de paz y comercio de 1767, conocido como «Tratado de Marrakech», se dice:

«S. M. Imperial se aparta de deliberar sobre el establecimiento que S. M. Católica quiere fundar al sur de Río Nun, pues no puede hacerse responsable de los accidentes y desgracias que sucedieran a causa de no llegar allí sus dominios.»

Y en el artículo 22 del Tratado hispano-marroquí de paz, comercio, navegación y pesca de 1799 se dice:

«Si algún buque español naufragase en el Río Nun y su costa, donde no ejerce dominio S. M. Marroquí ofrece, sin embargo, en prueba de cuanto aprecia la amistad de Su Majestad Católica, valerse de los medios más oportunos y eficaces para sacar y liberar las tripulaciones y demás individuos que tengan la desgracia de caer en manos de aquellos naturales.»

El río Nun (*uad Draa*) está situado más allá de la frontera norte actual del Sahara, en la región de Tekna, que le fue devuelta a Marruecos en 1958 en el acuerdo de Cintra.

A partir del siglo XIX, España defiende sus derechos sobre la zona frente al Reino Unido y Francia. El 26 de diciembre de 1884—fecha por la que se inauguraba la Conferencia de Berlín, en la que, como hemos dicho, las potencias europeas iban a dar un encuadre jurídico al reparto de África entre ellas—, España dirigía una nota a las otras potencias, en la que declaraba que ponía bajo su protección la costa occidental de África desde Cabo Bojador a Cabo Blanco.

Por el Tratado hispano-francés de 1900 se fijó en Cabo Blanco el límite sur de las posesiones españolas en el África Ecuatorial y Sahara Occidental. El límite norte de las posesiones españolas en esta zona lindaba con el Marruecos meridional y fue fijado posteriormente por los Tratados hispano-franceses de 1904 y 1912. En estos últimos Tratados se distinguían dos zonas a partir de Río de Oro: la de Seguí el Hamra, a continuación de Río de Oro, en la que España tendría libertad de acción, por no pertenecer esta zona al sultán marroquí, y la región de Tekna, entre la anterior y el río Nun, región que se estimó marroquí—a pesar de lo dicho en los Tratados hispano-marroquíes de 1767 y 1799—y que España debería restituir a Marruecos el día en que éste dejase de ser protectorado y recuperase la independencia.

Después del acuerdo de Cintra, el territorio del Sahara español lo forman en la actualidad las regiones de Río de Oro y Seguí el Hamra, de donde parece deducirse que, según los criterios de la época, este territorio era *terra nullius*. Hoy carecemos de criterios para juzgar si un territorio es o no *terra nullius*, porque la evolución del Derecho internacional, concretamente la existencia en él del principio de la igualdad de derechos de los

pueblos, ha hecho desaparecer el concepto de *terra nullius*: el pueblo que habita un territorio es siempre válido propietario de él, y, salvo que se demuestre su pertenencia a un determinado Estado, el único que debe decidir su destino en virtud del principio de libre determinación. El problema que se puede plantear hoy no es el de juzgar si un territorio es o no *terra nullius*, sino el de determinar quién es su legítimo propietario, cosa que en un caso de descolonización condicionará el principio conforme al cuál esa descolonización deberá efectuarse: libre determinación de los pueblos o integridad territorial de los Estados.

Marruecos y Mauritania—que en la 436 sesión del «Comité de los 24», celebrada en Addis-Abeba el 7 de junio de 1966, aceptaron el derecho a la autodeterminación de los saharauis—tienen ante sí la tarea de demostrar que el Sahara Occidental es parte integrante de sus territorios respectivos para poder negarle o limitarle en alguna forma legítimamente al pueblo que lo habita el derecho a la libre determinación. Si no demuestran tal cosa, cualquier solución a la que éstos y otros Estados puedan llegar para zanjar la cuestión del Sahara conforme a sus *intereses*—no conforme a sus «derechos»—, pasando por encima del *derecho* de los saharauis a la libre determinación y, en función de éste, de su derecho a conservar la integridad de su propio territorio—pues también los pueblos coloniales pueden invocar en su beneficio el párrafo 6 citado de la R/1514 (XV) y, en igual sentido, el párrafo 4 de dicha resolución, entre otras muchas—o de su derecho a disponer libremente, y en función de su propio desarrollo, de los recursos naturales de su territorio—R/1514 (XV), R/1803 (XVII), entre otras—, será una solución ilícita.

Por lo demás, no ignoramos ninguno de los problemas que el principio de libre determinación de los pueblos puede plantear al aplicarse al Sahara, como tampoco ignoramos los riesgos que se corren si se lo aplica sólo formalmente; pero, en primer lugar, esto no es razón suficiente para rechazar su aplicación, sino para extremar el cuidado del procedimiento de ésta; en segundo lugar, esos problemas y riesgos no son mayores aquí de lo que lo han sido en otros casos de descolonización a los que, no obstante, se ha aplicado, y, en tercer lugar, si todos los interesados en la descolonización del Sahara siguen para llevarla a cabo las pautas marcadas por las Naciones Unidas—a las que ellos mismos han dado luz verde para actuar en estas cuestiones—y cumplen sus obligaciones internacionales como tienen el deber de hacerlo—de buena fe—, esos problemas puede ser resueltos y los riesgos

conjurados; en caso de no actuar así, no será justo achacar al principio de libre determinación de los pueblos, o a la tan cacareada «incompetencia» de la Organización fallos y conflictos que sólo a los Estados serán imputables.

Por último, a quienes creen encontrar una razón para negar o condicionar el derecho de los saharauis a la libre determinación—si lo tienen porque carezcan del fundamento suficiente para negárselo o limitárselo las reivindicaciones marroquí o mauritana—en el hecho de que su ejercicio podría llevar a que las riquezas del Sahara se exploten en beneficio sólo de una pequeña población, cuando podrían beneficiarse de ellas poblaciones más numerosas, les recordamos otros casos similares—verbigracia, Kuwait—, y, sobre todo, el hecho de que un tercio de la humanidad acapara el 85 por 100 de la riqueza del mundo, mientras que los dos tercios restantes se reparten como pueden el 15 por 100. La forma en que está distribuida la riqueza a escala internacional—y nacional—constituye, desde luego, un escándalo, con el que hay que terminar si queremos que la humanidad no sienta vergüenza de sí misma, o tal vez incluso, si sólo queremos que la humanidad sobreviva, pero esto es algo a lo que hay que poner fin a través de una adecuada regulación y puesta en práctica de los derechos y deberes económicos de los Estados—y de los individuos—y no negándoles a los pueblos el derecho a la libre determinación.

ANGUSTIAS MORENO

Profesor ayudante de Derecho Internacional
en la Facultad de Derecho de Granada

